



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

**Kommunesammenslåing - hva med
anskaffelsesfunksjonen?**

Martin Vangdal og Erik Blomvik Dyb

Totalt antall sider inkludert forsiden: 41

Molde, 2.5.2020



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelseer mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiattkontrollert i URKUND, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Personvern

Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht.

Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer: 733889

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven:

Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Ingunn Gjerde

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Dato:

Antall ord: 8 392

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg en analyse av hvordan nye Molde storkommune organiserer og gjennomfører anskaffelser etter kommunesammenslåingen 1.1.2020. For å redegjøre for dette er det tatt utgangspunkt i organisasjonsmodellene til Digitaliseringsdirektoratet i oppgavens teorikapittel for å kartlegge organiseringen etter disse modellene. Deretter skal organiseringen settes opp mot kjennetegnene av en strategisk anskaffelsesfunksjon. Metoden som blir brukt i denne oppgaven er dokumentanalyser og individuelt intervju med lederen for innkjøpssamarbeidet.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning

2.0 Oppgavens bakgrunn og formål

3.0 Presentasjon og avgrensning av problemstilling

4.0 Offentlige anskaffelser

5.0 Metode

5.1 Dokumentanalyse

5.2 Det åpne individuelle intervjuet

5.3 Anonymisering

6.0 Teoretiske modeller for organisering av anskaffelsesfunksjonen

7.0 Beskrivelse av anskaffelsesfunksjonen til kommunen

7.1 Anskaffelsesfunksjonen

7.2 Interkommunalt samarbeid

7.3 Anskaffelsesfunksjonens rolle og oppgaver i nye Molde storkommune

8.0 Hvordan er anskaffelsesfunksjonen organisert og gjennomført

8.1 ROR-Innkjøp

8.2 Gjennomførelse og organisering av anskaffelser utenfor ROR-Innkjøp

8.3 Rammeavtaler

8.4 Hvordan jobber ROR-Innkjøp med medlemskommunene?

8.5 Hvordan rapporteres det i anskaffelsesfunksjonen?

9.0 Organisering av strategiske anskaffelser

10.0 Mulige utfordringer

10.1 Hvordan håndterer man kontrakter og/eller rammeavtaler som overlapper?

10.2 Hvilke konsekvenser har koronasituasjonen hatt på kommunens

anskaffelsesfunksjon

11.0 Konklusjon

1.0 Innledning

Stortinget har gitt tilslutning til å gjennomføre en kommunereform. En av målsetningene har vært å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner.

Kommunesammenslåing innebærer at to eller flere kommuner slutter å opphøre, og går sammen for å lage en ny samlet kommune.

Kommunesammenslåingen kan medføre flere endringer i kommunens organisering. Det er mye litteratur på dette området, men lite av denne litteraturen belyser hvordan anskaffelsesfunksjonen har blitt påvirket av kommunesammenslåingen. Offentlige anskaffelser vil være innkjøp som kommunen gjennomfører i forbindelse med sin virksomhet. Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for rundt 520 milliarder kroner årlig (Regjeringen, 2019). Dette vil være av felleskapets midler, og pengene bør derfor utnyttes best mulig til å bidra til gjennomførelsen av kommunes kjernevirksomhet og bidra til et konkurransedyktig næringsliv i kommunen.

Anskaffelsesfunksjonen er særlig spennende i denne sammenheng fordi effektive anskaffelser av tjenester og varer gir store fordeler for kommuner. Men kompetansen, ressursene og de erfaringene som trengs for å gjennomføre effektive anskaffelser har økt i nyere tid. Nytt regelverk, vektlegging av tyngende prinsipper som bærekraft, kommunesammenslåinger der anskaffelsesfunksjoner nå skal jobbe sammen, og lite veiledning på bakgrunn av organisering av funksjonen, er forhold som belyser dette.

Organisering av anskaffelsesfunksjonen etter kommunesammenslåingen byr på både juridiske og organisatoriske problemer. Organiseringen av organisasjonens anskaffelsesfunksjon har stor påvirkning på hvordan anskaffelser vil kunne gjøres i fremtiden. Samtidig vil juridisk kompetanse være nyttig ved gjennomførelsen av anskaffelser, og for kartlegging av de juridiske problemstillingene som kan oppstå i en kommunesammenslåing.

2.0 Oppgavens bakgrunn og formål

Bakgrunnen for oppgaven er et resultat av interessen for kommunesammenslåingen av Molde, Nesset og Midsund til nye Molde storkommune fra 1.1.2020.

Vi har valgt å se på hva en kommunesammenslåing av de tre kommunene har medført for organisering av anskaffelsesfunksjonen, herunder ressursene i kommunen, som har en rolle i en anskaffelsesprosess, fra å definere et behov til å følge opp en inngått avtale. Vi har valgt å se på anskaffelsesfunksjonen siden denne funksjonen står ansvarlig for offentlige anskaffelser, som utgjør en stor del av kommunenes totale utgifter. Det å gjennomføre kommunens handlingsprogram og budsjett, samt følge opp kommunestyrets vedtak, innebærer at det må gjennomføres en eller flere anskaffelser som ofte kan føre til både tid- og ressurskrevende ressursbruk, og at det må utføres til dels kompliserte anskaffelser med involvering fra flere ansatte med ulike roller og funksjoner i kommunen.

Sammenslåing av kommuner byr på flere utfordringer. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (heretter omtalt som KS) i Norge, drøfter flere av de arbeidsrettslige spørsmålene i en intern rapport (KS, 2019). For det første konstaterer KS at kommunesammenslåing medfører en virksomhetsoverdragelse ovenfor ansatte fra de tidligere kommunene. Hvordan dette påvirket organiseringen av anskaffelsesfunksjonen har vært en viktig forutsetning for oppgaven. I den forbindelse reiser det spørsmål av både juridisk og organisatorisk karakter. For å forstå anskaffelsesfunksjonen til kommunen, må man forstå rollen til den enkelte innkjøperen i kommunen. På denne måten kan en undersøke om virksomhetsoverdragelsen har påvirket organiseringen og gjennomførelsen av anskaffelser i den nye sammenslåtte kommunen.

Det andre momentet som har vært avgjørende for både tematikk og videre forskningsspørsmål, har vært at den nye sammenslåtte kommunen skal videreføre de lovpålagte oppgavene som tidligere lå hos den enkelte kommunen (KS, 2019).

Organisering av anskaffelsesfunksjonen har variert fra kommune til kommune på bakgrunn av flere individuelle faktorer. Nå som anskaffelsesfunksjonen skal gjennomføre anskaffelser på vegne av hele kommunen, er det interessant å belyse hvordan kommunen har valgt å organisere seg for å dekke rollene, oppgavene og funksjonene som tidligere har

blitt gjennomført i den enkelte kommune. anskaffelsesfunksjonen er for øvrig ikke en lovpålagt oppgave, men det må nødvendigvis foretas en rekke anskaffelser i en kommune for å kunne yte både lovpålagte og ikke lovpålagte tjenestetilbud til kommunens innbyggere.

Organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i nye Molde storkommune vil være viktig for hvordan kommunen foretar anskaffelser i fremtiden. KSI, KS sitt innkjøpsform, kommer med en anbefaling om at «... samtlige innkjøpere og innkjøpsorganisasjoner å tenke gjennom organisatorisk plassering ved sammenslåing til en større kommune.»

Organiseringen av anskaffelsesfunksjonen burde etter KS sin mening organiseres slik at den utgjør strategisk funksjon i kommunene. Regjeringen understøtter også dette perspektivet i sin stortingsmelding (Meld. St. 22 2018-2019) der det vises til at det må kreves «... en profesjonalisering av innkjøpere, gjennom blant annet økt satsing på kompetanse, bedre styring, ledelse, organisering og mer samordning».

Formålet med denne oppgaven er å belyse hvordan den sammenslåtte kommunen, nye Molde storkommune, har organisert og gjennomfører sin anskaffelsesfunksjon. I den forbindelse vil ulikheter i innkjøpernes kompetanse, ansvar og myndighet, og muligheten til å binde kommunen til avtaler/rammeavtaler, belyses. Videre vil det også redegjøres for dagens organisering, eventuelle problemer og håndteringen av disse, og hvordan kommunen gjennomfører anskaffelser i den nye kommunen.

3.0 Presentasjon og avgrensning av problemstilling

Bakgrunnen for dette forskningsprosjektet er å kartlegge organiseringen av anskaffelsesfunksjonen, og hvordan kommunen gjennomfører sin anskaffelsesfunksjon etter kommunesammenslåing gjeldende fra 1.1.2020. Forklaring av et fenomen forutsetter beskrivelse (Jakobsen, 2015). Problemstillingen er derfor en beskrivende problemstilling. Problemstillingen er utformet slik:

«Hvordan organiserer og gjennomfører nye Molde storkommune sin anskaffelsesfunksjon?»

Nye Molde storkommune er valgt som utgangspunkt for denne oppgaven fordi Høgskolen ligger i nye Molde storkommune, og gir gode muligheter for informasjonsinnsamling.

Fokuset i denne oppgaven blir å analysere anskaffelsesfunksjonen i nye Molde storkommune ved hjelp av flere organisasjonsmodeller som er presentert av Digitaliseringsdirektoratet i sin rapport «Fra støtte til strategisk premissgiver» (2020). I rapporten er det beskrevet hva som kjennetegner en strategisk anskaffelsesfunksjon. Først skal organiseringen og gjennomførelsen av anskaffelser analyseres og kategoriseres etter organisasjonsmodell. Deretter skal kjennetegnene ses i sammenheng med den valgte organisasjonsmodellen for å kunne se om kommunen har organisert seg etter disse prinsippene. Organiseringen belyser den tiltenkte gjennomførelsen av funksjonen, og kan vise til hvilke hensyn kommunen har tatt i forbindelse med kommunesammenslåingen.

Oppgaven er avgrenset til å ikke fokusere på motstridende interesser og den politiske prosessen i denne forbindelse. Med dette menes politiske konflikter som følger av begrensede ressurser, og hvordan man skal prioritere å løse eksisterende og nye problemer i kommunen. Mange vil enda føle på en tilknytning til sin gamle kommune og det hadde vært interessant å se hvordan man sørger for at majoriteten ikke overstyrer minoriteten. Siden kommunesammenslåingen er gjeldende fra 1.1.2020, er det for tidlig å kunne belyse denne tematikken på en god måte. Vi har derfor valgt å ikke redegjøre for dette.

Oppgaven er videre avgrenset til å kun belyse anskaffelsesfunksjonen i nye Molde storkommune, som medfører at en ikke nødvendigvis finner lignende funn i undersøkelse av anskaffelsesfunksjonen i andre kommunesammenslåinger. Det hadde vært interessant å gjennomføre en analyse av denne funksjonen i to kommunesammenslåinger for å deretter sammenligne forskjeller og likheter i organiseringen. Dette viste seg å være en tidskrevende prosess, samtidig som koronasituasjonen medførte problemer i henhold til informasjonsinnsamlingen.

For å konkretisere oppgaven ytterligere er det viktig å redegjøre for tidsperspektivet. Oppgaven er avgrenset til å gjelde den nåværende organisering av Molde kommune, etter kommunesammenslåingen. Tidligere praksis og forskjeller i organiseringen er derfor ikke

hovedfokus i denne oppgaven, men skal redegjøres for i korthet for å kunne belyse hensyn man har tatt i den nye organiseringen.

4.0 Offentlige anskaffelser

Offentlige virksomheter i Norge kjøper varer og tjenester i markedet for over 520 milliarder kroner (*regjeringen*). Innbyggerne i Norge møter offentlige anskaffelser daglig ved bruk av offentlige bygg og anlegg, bruk av helsetjenester, skolesektoren og offentlig transport mv.

Lov om offentlige anskaffelser, forskrift om offentlige anskaffelser, samt forsyningsforskriften regulerer fremgangsmåten som offentlige skal følge ved kjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

Av lovens formål framkommer det at den skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Videre skal den også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig og forsvarlig måte. Anskaffelsene skal gjennomføres i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Lov og forskrifter inneholder blant annet krav til ivaretagelse av klima- og miljøhensyn, seriøse arbeidsforhold, krav til bruk av lærlinger og ivaretagelse av menneskerettigheter. På disse områdene blir det stilt krav og forventninger til oppdragsgiverne (for eksempel kommuner, statlige virksomheter, fylkeskommunene) om god kompetanse og en ytterligere profesjonalisering av anskaffelsesfunksjonen. Målet om gode og effektive anskaffelser nås ikke uten at oppdragsgiverne har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dette i virksomheten.

Offentlige anskaffelser er et vidt begrep som kan anvendes på både lokalt, kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Felles for disse nivåene er at offentlige anskaffelser anses som virksomhetens anskaffelsesfunksjon basert på kontraktinngåelse mellom to eller flere parter. Innkjøps-Norge er desentralisert, og det er store forskjeller på anskaffelsesfunksjonen hos de ulike oppdragsgiverne.

I henhold til offentlige anskaffelser på det kommunale nivået står kommunene fritt til å organisere denne funksjonen. Hvordan anskaffelsesfunksjonen bør organiseres, avhenger i stor grad av kommunens størrelse, oppgaver og behov. Hvordan organiseringen av denne funksjonen er i dag, kan variere stort fra kommune til kommune.

Lov om offentlig anskaffelse gjennomgikk en lovendring i 2017. Lovendringen medførte flere direkte endringer i lovteksten, og en tydeligere vektlegging på enkelte prinsipper. Endringer i den nasjonale terskelverdien er oppjustert fra 500.000 kr til 1,1 millioner kr. For andre oppdragsgivere enn statlige virksomheter er terskelverdien 2,05 millioner kroner. Dette medfører at innkjøp under den nasjonale terskelverdien ikke behøver å bli kunngjort i forbindelse med konkurranseutsetting i den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser, Doffin. Dette medfører et større handlingsrom generelt for anskaffelsesfunksjonen. Videre er det nå flere bestemmelser som pålegger offentlige innkjøpere å ta hensyn til miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold ved gjennomføringen av sine anskaffelser (KS advokatene, 2017)

5.0 Metode

Metode er de teknikker som anvendes for å tilegne seg kunnskap om virkeligheten (Jakobsen, 2015). I denne oppgaven har den metodiske tilnærmingen basert seg på kvalitative innsamlingsmetoder slik at en kan skaffe seg en nyansert og helhetlig forståelse av anskaffelsesfunksjonen.

5.1 Dokumentanalyse

Molde kommune er en del av den offentlige forvaltningen og offentlighetsprinsippet står derfor sterkt. Offentlighetsprinsippet medfører mulighet til innsyn til store mengder informasjon om Molde kommune. Dokumentanalyse tilrettelegger for datainnsamling som kan føre til en oversikt over generell informasjon. Dette medfører at det er gode muligheter for å gjennomføre dokumentanalyser som en av de sentrale innsamlingsmetodene til prosjektet.

Dokumentanalyse er en innsamlingsmetode som tar utgangspunkt i en analyse av tilgjengelige dokumenter som på en eller annen måte kan anvendes til å belyse problemstillingen. Ved hjelp av dokumentanalyser kan forskere innhente informasjon ved hjelp av blant annet nettsteder, offentlige dokumenter, årsrapporter o.l. (Jakobsen, 2015). Dokumentanalyse kjennetegnes ofte ved at man må jobbe med informasjon som er innhentet og bearbeidet av andre forskere. Deres hensikt med datainnsamlingen kan derfor variere i forhold til hvordan andre forskere velger å anvende informasjonen. Videre vil en viktig forutsetning for dokumentanalyse som innsamlingsmetode, være at det eksisterer relevante og valide dokumenter. Informasjon som blir innsamlet ved hjelp av denne metoden må derfor oppfylle disse kravene.

I denne oppgaven vil det bli benyttet både primær- og sekundærkilder for å belyse problemstillingen. Dokumenter fra primærkilden, nye Molde storkommune, vil være godt egnet for denne oppgaven fordi informasjonen ikke har blitt fortolket for andre formål (Jakobsen, 2015). Dette medfører at disse kildene vil være relevante og gyldige for oppgavens problemstilling. Sekundærkildene som anvendes i denne oppgaven er publisert som offentlige dokumenter av profesjonaliserte statlige aktører. Det er derfor naturlig å tenke at disse dokumentene også er gyldige og valide for oppgaven.

Det skal nå redegjøres for hvilke dokumenter som har vært sentrale i vår informasjonsinnsamling.

Kommunens hjemmesider *Molde.kommune.no* har vært en viktig ressurs for å skaffe et overblikk over nye Molde storkommune. Blant annet ved bruk av kommunens organisasjonskart. Videre er det gjennomført en dokumentanalyse av dokumentet «innkjøpstrategi for Molde kommune i perioden 2015-2022» (2016). Dokumentet er utredet av Molde kommune og redegjør for innkjøpstrategien til kommunen. Innkjøpsstrategien er laget før kommunesammenslåingen, men gir et viktig innblikk i kommunens tidligere organisering. Rapporten «Fra strategisk støtte til premissgiver» (Digitaliseringsdirektoratet, 2020) vil anvendes i oppgavens teorikapittel. Til slutt vil den økonomiske kartleggingsrapporten, gjennomført av økonomiseksjonen til Molde kommune, brukes for å skissere et bilde av anskaffelsesfunksjonen til kommunene Molde, Nesset og Midsund, før kommunesammenslåingen.

5.2 Det åpne individuelle intervjuet

På bakgrunn av informasjonsinnsamlingen fra de nevnte dokumentene, ble det opprettet kontakt med den nåværende lederen for det interkommunale innkjøpssamarbeidet; ROR-Innkjøp. Det ble gjennomført et individuelt intervju med denne innkjøpslederen, heretter omtalt som respondenten. Individuelt intervju ble benyttet som en innsamlingsmetode for å få innsikt i dagens organisering og praksis, siden dokumentene forholder seg til tidligere ordning.

Det åpne individuelle intervjuet kjennetegnes ved at dataen som samles inn kommer i form av ord, setninger og fortellinger (Jakobsen, 2015). Det individuelle intervjuet egner seg som en innsamlingsmetode når det vil være relativt få enheter som skal undersøkes, når man har interesser i den enkeltes mening og hvordan disse har fortolket relevante hendelser. På denne måten kan informasjonen som har blitt innhentet ved dokumentanalysen, verifiseres samtidig som en kan gå i dybden på problemstillingen. Det framkom tidlig at samarbeidsavtalen ROR-Innkjøp har hatt en sentral rolle i kommunens anskaffelser, og den nåværende lederen kan derfor sitte med mye kunnskap som kan belyse organiseringen og gjennomførelsen i innkjøpssamarbeidet

Det individuelle intervjuet med lederen av ROR innkjøp ble gjennomført som en telefonsamtale via applikasjonen Skype Business. Respondenten ønsket ikke å være anonym. Lydopptak forbedrer mulighet til korrekt gjengivelse av respondenten, men respondenten ønsket ikke å bli tatt opp. Dette medførte at det ble tatt notater underveis. Likevel var det ønskelig fra respondenten sin side å få tilsendt et utkast av transkriberingen slik at man var forsikret om at respondenten er gjengitt på riktig måte.

Grad av strukturering av det individuelle intervjuet er noe som vil påvirke informasjonsinnsamlingen. Ved gjennomførelsen av dette intervjuet, ble det lagt opp til en balansert tilnærming med fokus på pre-strukturering. Mye av grunnen til dette var at det ekstraordinære situasjonen rundt viruset Covid-19 som medførte at respondenten fikk mindre tid til rådighet. Derfor ble en intervjuguide med aktuelle spørsmål oversendt i forkant av intervjuet (Vedlegg 1). På denne måten kan respondenten forberede seg slik at

intervjuet kan gjennomføres på en god måte, på tross av den manglende tiden. Det var likevel et moment at selve intervjuet skulle gjennomføres med åpenhet i dialogen slik at det var muligheter for personlige innspill fra respondentens side. Intervjutiden var uspesifisert ved inngangen, men endte opp på rundt 1 time og 30 minutter som forøvrig er innenfor den optimale tidsrammen ifølge Jakobsen (2015).

Vi opplevde at respondenten svarte meget utfyllende og fritt på de spørsmålene som var stilt fra intervjuguiden. Vi fikk muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål dersom noe var utydelig, og fokuset på pre-strukturering resulterte i at samtalen ikke avsporet. Intervjuet ble for øvrig gjennomført med noen svakheter. Siden intervjuet ble gjennomført ved bruk av applikasjonen Skype Business, mistet man muligheten for en ansikt-til-ansikt relasjon, som kan være med på å styrke tilliten mellom intervjuer og respondenten. Videre bød applikasjonen på tekniske problemer med mikrofonen. Dette resulterte i at rundt 5-10 minutter av intervjutiden ble mistet i denne forbindelse.

5.3 Anonymisering

En viktig forutsetning for samfunnsvitenskapelig forskning er kravet til privatliv. På bakgrunn av at kommunenavn og navnet på innkjøpssamarbeidet tydelig framviser i denne oppgave vil det være vanskelig å anonymisere respondenten. Det ble derfor problematisert i om samtlige kommunenavn, både før og etter kommunesammenslåingen, og navnet på det interkommunale samarbeidet skulle anonymiseres. Dette viste seg å være vanskelig da tittel på flere av de sentrale dokumentanalysene viser til både navn på innkjøpssamarbeidet og navn på deltakende kommuner.

Informasjonen som ble innhentet i forbindelse med det individuelle intervjuet, anses ikke for å være privat eller sensitiv informasjon som kan påvirke respondenten negativt.

Resultatet var at kommunenavn o.l. ikke anonymiseres.

6.0 Teoretiske modeller for organisering av anskaffelsesfunksjonen

I denne oppgaven er det valgt å sammenholde teorien med virksomhetens organisering, og hvordan organisering kan påvirke virksomhetens mulighet til å gjennomføre effektive og

gode anskaffelser. Et hovedpoeng i litteraturen omkring anskaffelser som fagområde, er at både viktigheten av anskaffelser og kompetansekravet for å kunne gjennomføre anskaffelser øker. Offentlige anskaffelser har vært en svært regelstyrt prosess, der fokuset har vært på at det offentlige må følge lov om offentlig anskaffelser og tilhørende forskrift (Advokatfirmaet Østbyaarskog).

I stortingsmelding «Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser» (Meld. St. 2018-2019) er organisering av anskaffelser et sentralt tema. I stortingsmeldingen henvises det til EU-kommisjonen som fremmet tiltak for en overordnet plan for å «... bedre gjennomføring av offentlige anskaffelser i praksis.» I denne forbindelse anbefales medlemslandene å «... utvikle en strategisk tilnærming slik at offentlige anskaffelser kan bidra til å nå politiske mål ...». Fokus på organisering av anskaffelsesfunksjonen er videre sentralt i forbindelse med blant annet kommunereformen og økende krav til effektivisering og omstilling i offentlig sektor. Dette betyr at organisering av anskaffelsesfunksjonen bør bli sterkere vektlagt.

Digitaliseringsdirektoratet utga i 2020 en rapport kalt «Fra støtte til strategisk premissgiver?». Bakgrunnen for Digitaliseringsdirektoratets rapport har vært å avdekke hvordan anskaffelsesfunksjonen kan organiseres fra å ha et regelorientert fokus på anskaffelser som opptrer som en støttefunksjon til fagavdelingene, til å bli et strategisk virkemiddel for virksomheten (Digitaliseringsdirektoratet, 2020).

Av rapporten fremkommer det at en strategiorientert anskaffelsesfunksjon forutsetter flere momenter. For det første må innkjøpsenheten ha kontroll på det juridiske forutsetningene og sørge for at regelverksoverholdelse er på plass. Videre må innkjøpsenheten jobbe serviceorientert for å dekke fagavdelingens behov for anskaffelser. Først når disse momentene er overholdt, kan en begynne å jobbe mot en organisering av anskaffelser som strategisk funksjon.

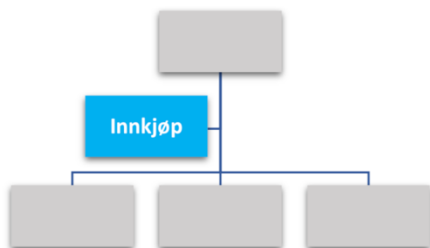
En strategiorientert anskaffelsesfunksjon kjennetegnes ved at den har «... en helhetlig tilnærming til oppfølging av innkjøpsporteføljen.» (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). Med dette menes det at en anser behovet til flere fagavdelinger og samler disse for å kunne ta ut stordriftsfordeler når det gjøres anskaffelser i organisasjonen. Avslutningsvis vil forholdet mellom anskaffelsesfunksjonen og ledelsen være viktig. Her vil det være tett

dialog og systematisk rapportering mellom leder og innkjøpsenheten, fordi lederen har satt tydelige krav til måloppnåelsen.

Rapporten skisserte 3 modeller som gjenspeiler funn fra en undersøkelse om hvordan virksomheter organiserer sine anskaffelser. Modellene har i utgangspunktet den samme muligheten for å kunne innta rollen som en strategisk funksjon for å nå virksomhetens mål. Deres erfaring har vært at virksomheter kan organiseres etter **sentralisert, desentralisert og hybrid organisering**. I tillegg til disse organiseringsmodellene, er også en modell for **outsourcing** skissert som et alternativ.

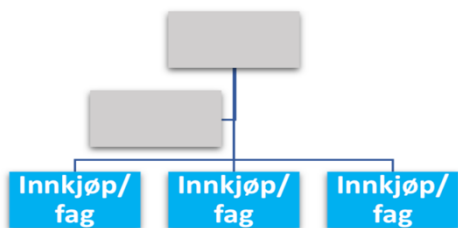
Disse modellene er relevante for dette prosjektet. For det første vil modellene gi et viktig innblikk i hvordan offentlige virksomheter har organisert sine anskaffelser. Videre er det ofte en forutsetning at man må gjenkjenne sin egen organisering av anskaffelsesfunksjonen, for å ha muligheten til å påvirke denne funksjonen i sin helhet. I dette kapitlet skal disse organisasjonsmodellene, som Digitaliseringsdirektoratet framstiller, belyses for å kategorisere hvordan kommunen har organisert sin anskaffelsesfunksjon etter kommunesammenslåingen. Den enkelte organiseringsmodellen illustreres ved hjelp av et organisasjonskart.

Sentralisert organisering kjennetegnes ved at det eksisterer en sentral innkjøpsenhet som i hovedsak gjennomfører det meste av virksomhetens anskaffelser. I en slik organisering er den sentrale innkjøpsenheten ofte underlagt et kontrollerende organ der alt av rapportering sendes inn. Et annet sentralt kjennetegn i en slik organisering er at den sentrale innkjøpsfunksjonen står over de enkelte avdelingene i kommunen. Bakgrunnen for dette er at innkjøpsenheten skal gjennomføre anskaffelser på vegne av avdelingene. En god kommunikasjon med fagområdet til de ulike avdelingene er derfor en viktig forutsetning for at en slik organisering skal fungere hensiktsmessig. Argumentet for en slik organisering er at innkjøpere samles i et sentralt organ, som sørger for at kompetansen er tilgjengelig, samtidig som det vil gi virksomheten forutsigbarhet i at alle innkjøpere er underlagt det samme organet i virksomheten.



Figur 1: sentralisert modell (Digitaliseringsdirektoratet, 2020)

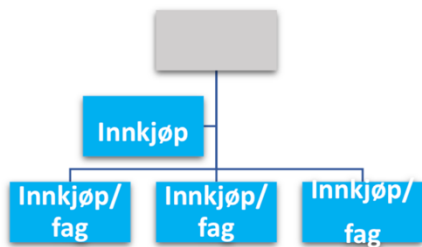
Ved **desentralisert organisering** gjennomføres anskaffelser i hver enkelt avdeling i virksomheten. I en slik organisering vil avdelingene/enheten, alt etter størrelse, foreta anskaffelsene i sin egen avdeling. Her vil kompetansen til å binde kommunen til kontrakter i forbindelse med innkjøp, ligge hos avdelingen/enheten. Videre vil man også stå ansvarlig for å styre avdelingens/enhetens behov i form av planlegging og oppfølging av deres kontraktsporfølje. Argumentet for en slik organisering kommer fra en tankegang om at den enkelte avdeling har de beste forutsetningene for å vite hva en skal anskaffe for å nå sine målsettinger og for å gjennomføre sine arbeidsoppgaver. Men en mister muligheten for en sentral innkjøpsenhet med spesialisert kompetanse på fagområdet og markedet.



Figur 2: desentralisert modell (Digitaliseringsdirektoratet, 2020)

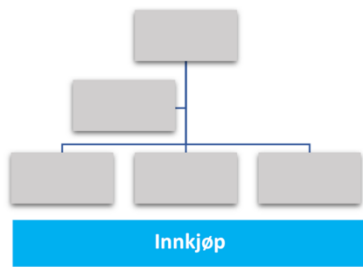
Hybrid organisering av anskaffelsesfunksjonen innebærer at det er en sentral innkjøpsenhet og ressurser som foretar desentralisert innkjøp i avdelingene/enhetene. Digitaliseringsdirektoratet påpeker at i en slik hybrid organisering, vil kontrakter som dekker felles behov i avdelingene, gjennomføres av den sentrale innkjøpsenheten. Særegne anskaffelser som dekker avdelingenes spesifikke behov gjennomføres med egne ressurser i

de enkelte avdelingene. I denne modellen er anskaffelsesressursene fordelt ute i organisasjonen samtidig som en har ressurser til å ha en sentral innkjøpsenhet for virksomheten. Fordelen med en slik organisering vil være at organisasjonen har en sentral innkjøpsenhet med kontroll på fagfeltet og har muligheten til å ta utbytte av stordriftsfordeler ved å se fagavdelingens behov i sin helhet når det gjennomføres anskaffelser. Videre vil innkjøpere i fagavdelingene ha unik innsikt i avdelingens behov, og har muligheten til å stille produktspesifikke krav ved anskaffelser. Innkjøp i alle fagavdelinger kan være ressurskrevende og kan medføre ulik praksis i gjennomførelsen av anskaffelser.



Figur 3: hybrid modell (Digitaliseringsdirektoratet, 2020)

Outsourcing er når virksomheter kjøper anskaffelsesfunksjonen fra andre aktører. Ved en slik løsning kan en sette ut enkeltkontrakter eller sette ut hele innkjøpsporteføljen sin til en annen virksomhet. Grunnen til at enkelte virksomheter kan velge en slik løsning, kan ofte forklares i at virksomheten alene ikke har vært stor nok til å håndtere anskaffelser på bakgrunn av blant annet manglende ressurser og kompetanse. En slik løsning kan også anvendes periodevis når det er en ekstra pågang eller storstilte kontrakter som krever ekstra kompetanse på fagområdet. Fordelen med en slik organisering er at den vil være ressursbesparende, samtidig som man overlater deler av innkjøpsporteføljen til kompetente anskaffelsesmiljøer. Organiseringen vil for øvrig være en ulempe ved at det ikke bygges opp kompetanse på anskaffelsesområde i den aktuelle organisasjonen.



Figur 4: outsourcing (Digitaliseringsdirektoratet, 2020)

Selv om virksomhetene har ulike former for intern organisering av anskaffelsesfunksjonen, har mange virksomheter også et samarbeid med andre virksomheter for å gjennomføre anskaffelser.

7.0 Beskrivelse av anskaffelsesfunksjonen i kommunen

I dette kapittelet skal først anskaffelsesfunksjonen redegjøres for i kapittel 7.1. Deretter skal det interkommunale samarbeide belyses i kapittel 7.2, før anskaffelsesfunksjonens rolle og oppgaver skal redegjøres for i kapittel 7.3.

7.1 Anskaffelsesfunksjonen

Anskaffelsesfunksjonen, er de delene av organisasjonen som planlegger, tilrettelegger eller gjennomfører innkjøp. Dette kan være alt fra enkelt innkjøp i form av enkelt anskaffelser, til at det inngås rammeavtaler for kjøp av varer og tjenester. Som vist over i kapittel 6.0, er det flere måter å organisere en slik funksjon i en kommune.

I nye Molde kommune er ROR innkjøp den sentrale innkjøpsenheten og forvalter av det interkommunale innkjøpssamarbeidet (Molde kommune, 2020).

7.2 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid kan defineres som «... at to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring.» (Jakobsen, 2014). Interkommunalt samarbeid kan benyttes når en ikke har muligheten, ofte på bakgrunn av størrelse og manglende ressurser, til å gjennomføre samtlige av kommunens funksjoner. På innkjøp som fagfelt, har dette også vært en sentral problemstilling. Medlemskap i ROR-Innkjøp har medført at man har fått en rekke fordeler.

For det første har man fått stordriftsfordeler ved anvendelse av rammeavtaler. Stordriftsfordeler innebærer synkende gjennomsnittskostnader til varer og tjenester (Jakobsen 2014). Større innkjøp resulterer i lavere pris og en styrket forhandlingsevne med eksterne aktører.

For det andre vil et interkommunalt medlemskap gi muligheter til å overføre deler av sine anskaffelser til en aktør som besitter den nødvendige kompetansen på fagområdet og markedet. I små kommuner har det vært vanskelig å dedikere ressurser til anskaffelser som fagområde, og resultatet har vært at innkjøp har vært en liten andel av kommunens årsverk. Ofte har en ansatt hatt flere roller som for eksempel både til innkjøp-, økonomi- eller mer administrative funksjoner.

For å forstå forutsetningen for et medlemskap i det interkommunale innkjøpssamarbeidet, er det valgt å redegjøre for sentrale trekk ved gjennomførelsen av innkjøp i de tidligere kommunene. Informasjonen er innhentet fra en kartleggingsrapport gjennomført av Moldes økonomifunksjon (Molde kommune, 2019). Kartleggingsrapporten har i korthet redegjort for den økonomiske situasjon til kommunene Nesset og Midsund i forbindelse med kommunesammenslåingen. Innkjøp, altså anskaffelser, har ikke vært en egen avdeling i tidligere Nesset og Midsund kommune, men har vært underlagt økonomifunksjonen til kommunene.

Kommunene Midsund og Nesset blir begge omtalt i rapporten som en liten organisasjon med stor grad av fleksibilitet av arbeidsoppgaver (Molde kommune, 2019). I kommunene fremkommer det at ansatte har hatt kompetanse på flere fagområder. I tidligere Midsund kommune, har innkjøp stått for 0,10 årsverk. I Nesset har innkjøp stått for 0,55 årsverk.

Årsverk er en betegnelse for det en arbeidstaker i full stilling kan arbeidet i løpet av et år. Når en derfor ikke er oppe i ett årsverk, understreker dette at ansatte i økonomifunksjonen har hatt andre arbeidsområder i tillegg til innkjøp.

I kommunene Midsund og Nettet har en tidligere organisert disse funksjonene som en grad av outsourcing. Outsourcing har vært gjennomført i forbindelse med rammeavtaler som innkjøpsamarbeidet ROR-Innkjøp har inngått på deres vegne. Respondenten i nye Molde kommune redegjorde for at løpende enkeltinnkjøp, under en inngått rammeavtale av ROR-Innkjøp, har vært gjennomført i den tidligere kommunen. Organiseringen av denne funksjonen har derfor vært at deler av innkjøpsporteføljen har vært satt ut, mens enkeltinnkjøp gjøres i den enkelte kommune. Utfordringen med en slik organisering er at en sannsynligvis ikke har hatt muligheten til å opparbeide seg de ressursene og kompetansen som offentlige anskaffelser behøver. På den annen side vil muligheten for å sette ut deler av innkjøpsportefølje ved et medlemskap i innkjøpsamarbeidet, gi større mulighet til å dedikere ressurser til gjennomførelsen av kommunenes kjernevirksomhet.

7.3 Anskaffelsesfunksjonens rolle og oppgaver i nye Molde storkommune

I intervjuet blir det redegjort for hvilke roller og oppgaver anskaffelsesfunksjonen utfører. Nye Molde storkommune er organisert med en sentral innkjøpsenhet, altså ROR-Innkjøp, i rollen som rådgiver på bakgrunn av sin juridiske kompetanse og sin kompetanse på anskaffelser som fagområdet. ROR-Innkjøp har rollen som den sentrale innkjøpsenheten i nye Molde storkommune og ansvarlig for det interkommunale innkjøpsamarbeidet.

Til tross for at innkjøpsenheten er plassert sentralt i organisasjonen, er det ikke her det gjennomføres enkeltinnkjøp, altså de løpende innkjøpene både under en inngått rammeavtale eller andre innkjøp under andre inngåtte avtaler. Selve innkjøpene er desentralisert og blir utført ute i avdelingene. ROR-innkjøp sin oppgave er å inngå avtaler/rammeavtaler å legge til rette for at ansatte som har en rolle som innkjøper skal kunne gjennomføre anskaffelser.

Videre har ROR-Innkjøps rolle som rådgivende organ, resultert i utviklingen av en rekke malverk. Dette er dynamiske maler som legger til grunn konkurransegrunnlaget i tråd med lovverket. Dette gjøres i programmet Mercell, som inneholder flere dokumenter som blir brukt i prosessen, for eksempel forslag til kontrakter, Pris skjema, med mer som er påkrevd for å kunne gjennomføre anskaffelser. Malene skaper forutsigbarhet og ivaretar partene på bakgrunn av at aktører stiller med like vilkår når de deltar i konkurransen. Bruk av malverk reduserer også arbeidsmengden ved opprettelse av konkurranser for den enkelte innkjøper.

8.0 Hvordan er anskaffelsesfunksjonen organisert og gjennomført i nye Molde storkommune?

I dette kapittelet skal det redegjøres for organiseringen av nye Molde storkommune, før det deretter skal belyses hvilken organiseringsmodell som tilsvarer dagens organisering av anskaffelsesfunksjonen. For å forstå organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i nye Molde storkommune, må organiseringen av den sentrale innkjøpsenheten ROR-Innkjøp redegjøres for. Deretter skal det redegjøres for organiseringen av ansatte i kommunen som har hatt rollen som innkjøpere.

8.1 ROR-Innkjøp

ROR-Innkjøp er et interkommunalt innkjøpssamarbeid, organisert som administrativt vertskommunesamarbeid jf. Kommuneloven § 28-1b.

«§ 28-1 b. Administrativt vertskommunesamarbeid

- *En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.» (Lovdata.no)*

Øverste organ i ROR-innkjøp er et rådmannsutvalg som består av rådmennene i de deltagende kommunene. Samarbeidskommunene var opprinnelig Molde, Nesset, Rauma, Midsund og Aukra kommune før kommunesammenslåing gjeldende fra 1.1.2020.

Samarbeidet organiseres gjennom ROR-Innkjøp som er lokalisert i vertskommunen Molde. Innkjøpsenheten ROR-Innkjøp er en egen organisasjon utenfor Molde kommune, til tross for at kommunen har ansvaret for ansatte i denne innkjøpsenheten.

I nye Molde storkommune er det assisterende kommunedirektør som har personalansvaret for ansatte i ROR-Innkjøp. Avdelingen består av 1 leder, 4 rådgivere og 1 spesialist på bruk av elektronisk handel. I praksis jobbes det litt på tvers av de ulike stillingene etter behov. Dette er en dynamisk organisasjon, hvor alle ansatte har fått opplæring til å kunne fungere i de roller ved behov.

Rådmannsutvalget består av assisterende kommunedirektører fra Molde, Rauma og Aukra. Rådmannsutvalget har omlag 3 møter i året hvor behov for større anskaffelser og gjennomføring av større konkurranse til kommunene blir diskutert.

Det er et eget innkjøpsråd som består av representanter fra de ulike kommunene som er medlem i ROR-Innkjøp. Det er representanter fra alle kommunene i samarbeidet, og det gjennomføres ett møte i året. Innkjøpsrådet er et bindeledd mellom kommunene og drøfter hvilke avtaler de ønsker prioritert.

Av respondenten fremkommer det at det ikke har vært noen store endringer i organiseringen av det interkommunale innkjøpssamarbeidet. Den skisserte organisering som har blitt framstilt i dette kapittelet, har derfor gjennomgått lite endringer, men det er fortsatt noen få unntak. Det har blitt færre assisterende kommunedirektører, ettersom Nettet og Midsund er gått sammen med nye Molde storkommune. Dette er derimot ikke en stor endring ettersom kommunene fortsatt er representert gjennom den nye Molde storkommune, som for øvrig er i en uendret posisjon i innkjøpssamarbeidet. Som tidligere, vil Molde kommune fortsatt være vertskommunen. Dette taler for at kommunesammenslåingen ikke har hatt stor påvirkning for organiseringen av innkjøpssamarbeidet.

Dynamikken i innkjøpssamarbeidet har for øvrig endret seg noe fra tidligere. ROR-innkjøp har fungert som en tilgjengelig tjeneste som de to kommunene frivillig har sluttet seg til. Av vertskommunens innkjøpsstrategi for 2015-2022 står det at Molde kommunes innkjøpsseksjon administrerer «... konkurransegjennomføringen og inngåelse av avtaler mot en årlig godtgjørelse.» (Molde kommune, 2016). Denne forutsetningen i

medlemskapet der en kommune er vertskommune, mens de to andre betaler en årlig godtgjørelse for å kunne være med i innkjøps samarbeidet, har nå blitt endret etter kommunesammenslåingen.

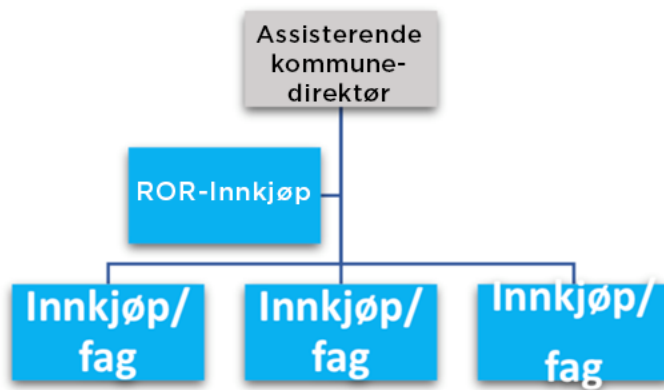
8.2 Gjennomførelse og organisering av anskaffelser utenfor ROR-Innkjøp

Respondenten påpeker at ROR-Innkjøp inngår rammeavtaler, og at dette er på bakgrunn av fagavdelingenes behov. Anskaffelser gjennomføres på bakgrunn av innkjøp i disse rammeavtalene og andre enkeltanskaffelser utenfor rammeavtalene. Enkelte tekniske avdelinger har hatt praksis i å gjennomføre enkeltanskaffelser og rammeavtaler på egen hånd uten hjelp fra ROR-Innkjøp. Dette unntaket har vært innenfor bygg- og anleggsanskaffelser (Molde kommune, 2016).

Utgangspunktet er at innkjøperne i nye Molde storkommune er spredt rundt i organisasjonens fagavdelinger. Dette medfører at kompetansen til å binde kommunen til avtaler ikke er forbeholdt den sentrale innkjøpsenheten ROR-Innkjøp. Dette underbygges også av kommunens innkjøpsstrategi som viser til at kommunens anskaffelsesfunksjon består av mange bestillere. Videre fremkommer det at det ikke eksisterer overordnede reglement som begrenser ansattes mulighet til å foreta anskaffelser, og at dette i prinsippet medfører at enhver ansatt kan «... forplikte kommunen til kjøp gjennom å ha muligheten til å bestille varer og tjenester.» (Molde kommune, 2016). Når en har en slik kompetanse i fagavdelingene, betyr dette at ansvaret for gjennomførelsen av kontrakten ligger hos fagavdelingen, og ikke hos ROR-Innkjøp. Dette betyr at avdelingene gjennomfører hele anskaffelsesprosessen selv, fra å definere behov, utarbeide konkurransegrunnlag, inngå kontrakt, kontraktsoppfølging og terminering av kontrakten.

Kommunen har organisert seg med utgangspunkt i en sentral innkjøpsenhet i ROR-Innkjøp, mens innkjøpene har vært fordelt i kommunens fagavdelinger.

Anskaffelsesfunksjonen i nye Molde storkommune er derfor organisert som en hybrid organisering. Figur 5 viser en modifisert organisasjonsmodell som belyser organisatorisk plassering av anskaffelsesfunksjonen i nye Molde storkommune.



Figur 5, hybrid organisering, Digitaliseringsdirektoratet, 2020

Fordelen med en slik organisering er at den sentrale innkjøpsenheten har ressurser og kontroll på regelverket, mens innkjøpere i fagavdelingen sitter med kompetanse om sitt eget fagområde og kan derfor ha innsikt i fagavdelingens behov. Fagavdelingen kan derfor stille funksjonelle, tekniske og merkantile krav til produktet eller tjenesten som skal anskaffes. Dette vil være en klar fordel av en slik organisering. Men en slik organisering kan også by på enkelte problemstillinger. Fagavdelinger må bygge opp kompetanse på anskaffelser, markedet og regelverk. Når dette skal gjøres i alle de ulike fagavdelingene, kan dette resultere i at dette blir kostnadsdrivende. En annen ulempe med denne organiseringen baserer seg på arbeidsoppgavene til innkjøperne i fagavdelingen. Dersom det ikke er dedikerte ressurser som jobber med anskaffelser, kan arbeid med anskaffelser utgjør bare en del av arbeidsoppgavene. Ansatte har ofte flere roller og oppgaver. Jobbe med anskaffelser blir noe man gjør sjeldent og mer ad hoc preget, altså at det gjøres når det trengs.

8.3 Rammeavtaler

De siste årene har det vært stor pågang i opprettelse av rammeavtaler. Vår respondent anslår at det er etablert om lag 82 ulike rammeavtaler. Regjeringen omtaler rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger til å være «ordninger hvor oppdragsgiveren inngår en avtale (uten at alle vilkårene for de endelige kontraktene trenger å være regulert) med en

eller flere leverandører for en bestemt periode eller lar leverandører bli tatt opp i en innkjøpsordning for en bestemt periode.» (Regjeringen, 2018).

Rammeavtaler gjør det lettere for oppdragsgiver, herunder kommunen og leverandøren, å tilby sine tjenester uten at det gjennomføres innkjøpskonkurranser. Molde kommune har for eksempel inngått en rammeavtale på brøyting i Molde. Dette gjør at alle som driver med brøyting har en felles avtale med kommunen. Dette gjør at de ikke trenger å gjennomføre omfattende konkurranser hver gang kommunen har behov for å brøyte, noe som bidrar til forutsigbarhet og mindre ressursbruk. Standard varighet på en rammeavtale er fire år (jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 11-1) og som hovedregel er varigheten delt opp med først 2 med opsjon for kommunen til å forlenge rammeavtalen med 1 år + 1 år. Om rammeavtalen er lengre enn 4 år, er dette gjerne knyttet til oppdrag som krever store investeringer som gjør det urimelig og ha kortere tidshorisont på rammeavtalen.

ROR-Innkjøp har ikke endret praksis for hvordan de oppretter rammeavtaler fra før kommunesammenslåingen. Det er imidlertid startet opp en prosess for å revidere innkjøpsstrategien. Innkjøpsstrategien er, som nevnt tidligere, gjeldende for perioden 2015-2022, og har derfor ikke tatt hensyn til en kommunesammenslåing. Av denne innkjøpsstrategien fremkommer det at «Det skal gjøres mer bruk av felles rammeavtaler for å sikre effektivitet og lovlighet.» (Molde kommune, 2016). Respondenten påpeker i denne forbindelse at det vurderes om det skal legges større vekt på oppfølging av de eksisterende rammeavtalene, ettersom det er antatt at behovet for nye rammeavtaler vil avta med tiden. Det vil derimot alltid være behov for å opprette nye rammeavtaler og fornye de eksisterende rammeavtalene.

8.4 Hvordan jobber ROR-Innkjøp med medlemskommunene?

ROR innkjøp har en kontaktperson i hver av medlemskommunene, med unntak av nye Molde storkommune, ettersom de er den ansvarlige vertskommunen for innkjøps samarbeidet. Når det skal gjennomføres nye innkjøpskonkurranser eller anbud, blir det sendt ut informasjon fra ROR-innkjøp til kontaktpersonene i de ulike kommunene som deltar i ROR-Innkjøp. Kommunene plikter selv å gi tilbakemelding om de ønsker å delta i anskaffelseskonkurransen. Dersom kommunen ønsker å delta, utpekes en

representant som skal bidra i arbeidet med innkjøpskonkurransen på vegne av kommunen. Når det er klart hvilke kommuner som deltar i denne prosessen, dannes det en faggruppe. Faggruppen beskriver behov og gir innspill til funksjonelle, tekniske og merkantile krav som danner grunnlaget til hva som skal legges vekt på i konkurransen som skal gjennomføres for den konkrete anskaffelsen. Dette gjør det lettere for innkjøpsrådgiveren, som er prosjektleder, å kunne være ansvarlig for oppdraget. Når behov og krav er beskrevet av den sammensatte faggruppen, gjennomføres et «kick-off møte» for å ferdigstille konkurransegrunnlaget. Det skal utarbeides et prisskjema, kravspesifikasjon, for å delta i konkurransen og tildelingskriterier for å kunne velge leverandør. I denne delen av prosessen er faggruppen tilgjengelig for å svare på spørsmål og bidrar i prosessen før konkurransegrunnlaget ferdigstilles. Når konkurransen blir effektivt, tilbudene er kommet inn og evaluert, og valg av leverandør er foretatt, blir det inngått av en avtale. Det er ikke uvanlig at faggruppen fortsatt deltar i arbeidet med kontraktsoppfølgingen av inngått avtale.

Respondenten påpeker at den eneste endringen som har oppstått i forbindelse med denne prosessen er at de ikke er en egen kontaktperson fra tidligere landkommunene som deltar, men Molde kommune direkte med sin administrasjon i ROR-Innkjøp.

Det fremkommer i intervjuet at prosessen til ROR-Innkjøp har vært i form av direkte kontakt med deltakende kommuner i ROR-Innkjøp. Hvor de enkelte kommunene har hatt anledning til å delta i prosessen. Den største endringen etter kommunesammenslåingen er at kommunene ikke lengre har egne kontaktpersoner, og sender ikke egne ansatte inn i faggruppen som utarbeider innkjøpskonkurransen. Dette har nå blitt sentralisert slik at nye Molde storkommune også representerer, ikke bare Molde, men tidligere Nesset kommune og Midsund kommune i dette samarbeidet. Det vil si, at de ikke lengre har muligheten til å ikke delta i en avtale, uten at nye Molde storkommune også ønsker å stå utenfor. Dette gjør at de har mindre myndighet og må bli enig innad i den nye kommunen når spørsmål om nye avtaler skal behandles. Dette har i praksis lite betydning for samarbeidet, ettersom det kun har gitt utslag i et redusert antall parter som forhandler og planlegger nye innkjøpskonkurranser.

Den neste delen i prosessen er uendret og er uberørt av selve kommunesammenslåingen. Årsaken til dette er at de tidligere kommunene hadde samme funksjon og system fra tidligere og samhandlet igjennom ROR-Innkjøp. ROR-Innkjøp har for øvrig uendret

posisjon i det interkommunale samarbeidet, selv om de nå fungerer som anskaffelsesfunksjonen for flere kommuner enn tidligere.

8.5 Hvordan rapporteres det i anskaffelsesfunksjonen?

Respondenten sier at det utarbeides en rapport hver måned. Rapporten skal si noe om progresjonen og utviklingen for neste måned. Den samme rapporten blir gitt til assisterende kommunedirektør, og det blir i denne forbindelse arrangert månedlige møter mellom lederne i avdelingene hvor de kan planlegge framtidige prosjekter. Når det gjelder de løpende innkjøpene, foregår denne rapportering ute i fagavdelingene til nye Molde storkommune, de rapporter ikke til ROR-Innkjøp, men tar kontakt med ROR-Innkjøp om de skulle trenge rådgiving eller veiledning. Dokumentene blir publisert offentlig og digitalt så de er tilgjengelig for allmennheten.

Respondenten forklarer at deres rutiner for rapportering har vært uendret, og det har ikke blitt opprettet nye stillinger eller instruksjoner for hvordan rapportering i organisasjonen gjennomføres etter kommunesammenslåingen.

9.0 Organisering av strategiske anskaffelser

I henhold til funnene og teorien har den nye by kommunenes anskaffelsesfunksjon flere kjennetegn med en strategisk anskaffelsesfunksjon, slik den skisseres i rapporten «fra støtte til strategisk premissgiver» (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). Det fremkommer at ROR-Innkjøp har regelloverholdelse på plass i form av at enheten fungerer som et rådgivende organ. Videre har i anskaffelsesfunksjonen jobbet på tvers av avdelinger, og har en helhetlig tilnærming til alle typer innkjøp som blir gjennomført i kommunen.

Videre i prosessen blir det brukt faggrupper som har vært behjelpelig for å kartlegge behovene i kommunene, innenfor de ulike avdelingene slik det kan gjennomføre større avtaler eller rammeavtaler som drar nytte av stordriftsfordeler. Dette vil også resultere i at en oppretter og opprettholder kontakten med fagavdelingene for å redegjøre for framtidige og nåværende behov som kan løses ved hjelp av rammeavtaler. Som nevnt tidligere vil rammeavtaler gjennomføres på en periode mellom 2-4 år. Dette krever at en kontinuerlig

må planlegge noen år fram i tid. Argumentet for en slik hybrid organisering vil være at en opprettholder en sentral innkjøpsenhet som har kontroll på det juridiske og har muligheten til å anvende denne kunnskapen for å gjennomføre effektive anskaffelser. Samtidig vil innkjøpere være spredt i organisasjonens fagavdelinger med kompetansen til å binde kommunen til enkeltinnkjøp. Innkjøpere fra fagavdelingen har en unik innsikt i sitt fagområde og avdelingens behov. Dermed kan en stille funksjonelle, tekniske og merkantile krav som hadde vært vanskelig å gjennomføre i ROR-Innkjøp.

Den andre forutsetningen for en strategisk organisering av anskaffelsesfunksjonen er forholdet til ledelsen. I denne forbindelse er rapportering særlig vektlagt. Av intervjuet fremkommer det at det foreligger faste rapporteringer innad i organisasjonen og ut til det interkommunale samarbeidet. Den månedlige rapporten til assisterende kommunedirektør inneholder informasjon om veien framover, og det blir i denne forbindelse også arrangert et månedlig møte med lederne for å planlegge større prosjekter. Resultatet av dette er at rapporteringen til ledelsen kan oppfattes som systematisk. Ved faste rutiner for rapportering gir dette en forutsigbarhet for de involverte, samtidig som at de månedlige møtene understreker at rapporteringen har en verdi.

Organiseringen og gjennomførelsen av anskaffelsesfunksjon i nye Molde storkommune inneholder flere sentrale kjennetegn med den teoretiske forståelsen av en strategisk anskaffelsesfunksjon. Det er også tydelig hvorfor Molde kommune tidligere har stilt som vertskommune for det interkommunale samarbeidet. Som vist i kapitlet om interkommunalt samarbeid, har årsverket som kommunene Midsund og Nesset dedikerte til innkjøp vært på 0,10 og 0,55. Dette gjør det vanskelig å organisere en strategisk anskaffelsesfunksjon når en ikke har dedikerte ansatte til å utfylle denne rollen, og outsourcing av rammeavtaler har vært en god løsning for de to kommunene. I Molde kommune har man motsetningsvis hatt 6 ansatte i den sentrale innkjøpsenheten, altså 6 årsverk, og dette har gitt gode forutsetninger for en strategisk organisering.

10.0 Mulige utfordringer

Videre i intervjuet ble det stilt et spørsmål angående utfordringer i anskaffelsesfunksjonen i nye Molde storkommune. Respondenten nevnte at innkjøpsstrategien deres ble utarbeidet

tilbake i 2015, noe som var før ROR-Innkjøp startet sitt arbeid med å opprette avtaler/rammeavtaler, og annet arbeid knyttet til anskaffelser. Dette har medført at strategien ble opprettet før en hadde praktisk kompetanse om et interkommunalt samarbeid i anskaffelsesfunksjonen. Det kan derfor tenkes at deres praktiske erfaringer fra det interkommunale samarbeidet vil bli vedlagt større vekt i den reviderte innkjøpsstrategien.

En utfordring for anskaffelsesfunksjon er å finne balansen mellom volumet på konkurranser, oppfølging av rammeavtaler og bistand til å gi løpende rådgiving. Dette er svært ressurskrevende oppgaver siden behovet for innkjøpskompetanse er stort. Det er derfor utfordrende å finne balansen mellom å kunne dekke behov, samtidig som det er en grense for hvor stor en innkjøpsenhet skal være og kostnader knyttet til en slik funksjon.

En annen utfordring i anskaffelsesfunksjonen er å dekke fremtidsbehovet. Oppgaven til anskaffelsesfunksjonen er å forsikre at fremtidige behov i organisasjonen skal bli håndtert og oppfylt. Det er også basert på at innkjøpsstrategien skal bygge på kommunen og samfunnets tanker i dag, samtidig som det er påvirkning fra politisk hold i form av at strategien skal igjennom høringer og bli vedtatt av de folkevalgte. Avslutningsvis i intervjuet ble det stilt et spørsmål til en problematikk ved kommunesammenslåing som skal belyses i avsnittet nedenfor.

10.1 Hvordan håndtere man kontrakter og/eller rammeavtaler som overlapper?

Problematikken her vil være i forbindelse med at rammeavtaler spiller på premisset om at innkjøp innenfor rammeavtalens fagområde, faktisk anvender den konkrete rammeavtalen i stede for å inngå en separat enkeltkontrakt.

Vår respondent sier at dette kan være en utfordring, men det har ikke vært tilfelle i nye Molde storkommune. Grunnen til dette er at det interkommunale samarbeidet var gjeldene for alle kommunene som ble slått sammen. Dette gjorde at de hadde samme rammeavtaler, som medførte at prosessen i sammenslåingen har vært ganske enkel på dette område. ROR-Innkjøp fungerte som et samlende organ for kommunene, og de har en uendret posisjon etter kommunesammenslåingen.

Videre påpekte respondenten at dette ville vært en svært omfattende problemstilling å løse om det ikke hadde vært for medlemskapet i det interkommunale samarbeidet. I korte trekk hadde det stilt krav til at kommunene hadde gått igjennom alle porteføljene. Det ligger en begrensning på hvor store endringer det er mulig å gjøre i en rammeavtale som har blitt opprettet tidligere. Dette betyr at kommunene må implementere de samme rammeavtalene som resten av samarbeidet, samtidig som de i varetar sine tidligere avtaler.

Dette poenget underbygges også i dokumentet «Valg av fremtidig innkjøpssamarbeid/funksjon for Hustadvika kommune» fra 2018, der Hustadvika kommune vurderte et medlemskap i innkjøpssamarbeidet. I denne forbindelse stilte kommune følgende spørsmål til ROR-Innkjøp:

«Ved en evt. overgang til nytt innkjøpssamarbeid, hvordan håndterer vi eksisterende avtaler inn i et nytt samarbeid?».

På dette spørsmålet svarte ROR-Innkjøp at «... avtalene som Hustadvika kommune måtte ha på tidspunkt for evt. samarbeidsstart må avsluttes før kommunen kan tiltrå en avtale i ROR-Innkjøp.» Kommunen nektes ikke muligheten for å bli med i innkjøpssamarbeidet, men en har ikke muligheten til å anvende rammeavtaler hvis eksisterende avtaler overlapper. Kommunesammenslåingen medførte ikke problemer på dette punktet fordi alle involverte kommuner var medlem i det interkommunale innkjøpssamarbeidet. Denne problemstilling har derfor vært løst i at eksisterende avtaler må avsluttes for en kan tiltrå en avtale som ROR-Innkjøp har inngått, slik at dette ikke har medført noe problematikk i forbindelse med kommunesammenslåingen

10.1 Hvilke konsekvenser har koronasituasjon hatt på kommunens anskaffelsesfunksjon?

Koronasituasjonen har vært særlig relevant på anskaffelsesområdet. Global mangel på nødvendige varer og tjenester kan gi en viktig indikasjon på hvordan anskaffelsesfunksjon håndterer en uforutsigbar hendelse.

Respondenten forteller at denne uforutsigbare hendelsen har hatt stor betydning. De startet tidlig med å kommunisere med deres leverandører allerede 3.mars. Det ble lagt frem hvilke tiltak de ulike leverandørene har valgt å legge til grunn den for denne ekstraordinære perioden. I starten av perioden assisterte ROR-Innkjøp ekstra mye til helse og omsorg sektoren i kommunen. Det har også vært samarbeid mellom kommunene for å håndtere situasjonen. Det har vært daglige møter innad i ROR-Innkjøp, og sporadiske møter med andre kommuner utenfor samarbeidet. Dette resulterte i en ulik møtestruktur, med hyppigere møter i en kort periode. Respondenten forteller i en telefon samtale i slutten av mai, at de har nå gått tilbake til sin originale møtestruktur.

11.0 Konklusjon

Ettersom det har blitt gjort rede for våre funn igjennom offentlige dokumenter og intervju med innkjøpsleder i ROR-innkjøp skal det dette kapittelet konkluderes. Som det ble presentert i problemstillingen skulle oppgaven belyse *«Hvordan organiserer og gjennomfører nye Molde storkommune sin anskaffelsesfunksjon?»*

Nye Molde storkommunes organisering av anskaffelsesfunksjonen har vært etter en hybrid organiseringsmodell. Kommunens sentrale innkjøpsenhet, ROR-Innkjøp, fungerer som rådgiver på anskaffelsesprosessen, og inngår rammeavtaler på vegne av kommunens nåværende og framtidige behov. Kommunens innkjøpere er spredt i organisasjonens fagavdelinger og styrer anskaffelser selv.

Kommunesammenslåingen har ikke medført noen store endringer på organiseringen og gjennomførelsen av kommunens anskaffelsesfunksjon. Med utgangspunkt i det interkommunale innkjøpssamarbeidet, administrert av ROR-Innkjøp, har man også unngått flere problemer. I de tidligere kommunene Midsund og Nettet har innkjøp vært en lav grad av årsverk, som tilsier at en ikke har hatt gode forutsetninger for å kunne dedikere store ressurser til denne funksjonen. Ved outsourcing, har kommunene dratt nytte av Molde kommuners anskaffelsesfunksjon med bakgrunn i stordriftsfordeler og kompetanse på

fagområdet. Resultatet har vært at den tidligere organisering har vært uendret etter kommunesammenslåingen 1.1.2020. En har videre hatt en fordel av at tilknytning til innkjøps samarbeidet har forutsett en gjennomgang og avslutning av kontrakter hvis disse overlapper med rammeavtalene. Resultatet har vært at kommunen har unngått problemer på dette feltet under kommunesammenslåingen.

For å oppsummere, det har vært lite til ingen endring i organiseringen og gjennomførelsen av kommunens anskaffelsesfunksjon. Inngåelse av rammeavtaler, benyttelse av faggrupper, opprettelse av innkjøpskonkurranser, kommunikasjon og rapportering i anskaffelsesfunksjonen, er flere punkter som er uendret etter kommunesammenslåingen. Årsaken til den manglende endringen i anskaffelsesfunksjon, kan forklares på bakgrunn av det interkommunale samarbeidet i regionen.

Litteraturliste

Ingvar Jacobsen, Dag. 2015. «*Hvordan gjennomføre undersøkelser*», 3. utgave. Oslo: Cappelen Damm AS.

Ingvar Jacobsen, Dag 2014. «*Interkommunalt samarbeid i Norge*», 1.utgave Bergen: Fagbokforlaget

Molde kommune. 7.10.2017. «*Innkjøpsstrategi for Molde kommune i perioden 2015-2022*»

Kartleggingsrapport «kartleggingsrapport»

Digitaliseringsdirektoratet «*Fra støtte til strategisk premissgiver*» 25.2.2020 Lest 1.4.2020

Hustadvika kommune. 2018. «*Valg av fremtidig innkjøpssamarbeid/funksjon for Hustadvika kommune*». Lest: 20.4.2020.

<https://hustadvika.kommune.no/hustadvika2020/for-ansatte/reglement-og-avtaler/innkjopssamarbeid/>

KSI «*Kommunereformen i et innkjøpsperspektiv*» Lest: 21.5.2020

<https://www.ks.no/contentassets/37ef9c097d9542f6998fe083f036e8e1/ksi-tema-ark-kommunereform-i-innkjopsperpektiv-sept-15.pdf>

KS 2.01.2017 «*Nytt anskaffelsesregelverk trådt i kraft*» Lest: 25.4.2020

<https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/nytt-anskaffelsesregelverk-tradt-i-kraft/>

Kommunal-og moderniseringsdepartementet. 1.1.2020. «*Lov om kommuner og fylkeskommuner*» (*Kommuneloven*) Lest: 29.3.2020

<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>

Nærings- og fiskeridepartementet. 19.2.2020 «*Forskrift om offentlige anskaffelser*» Lest: 11.5.2020

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

Nærings- og fiskeridepartementet 21.4.2018 «*Lov om offentlige anskaffelser*» (*anskaffelsesloven*) Lest: 11.5.2020

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=lov%20om%20offentlige%20anskaffelser>

Molde kommune, 19.2.2017, «*Forskrift om sammenslåing av Midsund kommune, Molde kommune og Nesset Kommune, Møre og Romsdal.*» Lest 14.04.2020.

<https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2017-12-19-2178>

Molde kommune. 03.1.2020 «*Administrasjonsavdelingen*». Lest: 25.4.2020

<https://www.molde.kommune.no/toppmeny/organisasjonen/sektorer-avdelinger-og-enheter/stabsavdelinger/administrasjonsavdelingen-2/>

Molde kommune. 03.1.2020. «*ROR-Innkjøp*» Lest: 16.4.2020

<https://www.molde.kommune.no/toppmeny/organisasjonen/sektorer-avdelinger-og-enheter/stabsavdelinger/administrasjonsavdelingen/ror-innkjop/>

Molde Kommune. 26.9.2016 «*Innkjøpsstrategi for Molde kommune i perioden 2015-2022*» Lest: 10.5.2020

<https://www.planportal.molde.kommune.no/innkjopsstrategi-2015-2022.5784339-335599.html>

Næring og fiskeridepartementet, 24.4.2018, «*Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*» (*anskaffelsesforskriften*) Lest: 15.04.2020

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec7>

Næring og fiskeridepartementet, 30.5.2017, «*Nytt anskaffelsesregelverk*» Lest: 15.3.2020

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/nytt-anskaffelsesregelverk/id2518659/>

Østby Årskog advokatfirma AS, «Offentlige anskaffelser på 5 minutter» Lest: 15.4.2020

<https://ostbyaarskog.no/nb/offentlige-anskaffelser-pa-5-minutter/>

Næring og fiskeridepartementet «*Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*» (Meld. St. 22 2018-2019)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>

Vedlegg:

Vedlegg 1

Intervjuguide

Målsetning med intervjuet

Målsettingen med intervjuet er å innhente informasjon om hvordan Molde kommune organiserer og gjennomfører sin anskaffelse funksjon.

Spørsmål til informanten:

- 1) **Hvordan er anskaffelsesfunksjon organisert i din virksomhet?**
 - Hvordan rapportere dere
 - Har det vært noen endringer fra tidligere?
- 2) **Hvordan gjennomføres anskaffelser i deres virksomhet?**
 - Sentralisert/desentralisert?
- 3) **Hvilke oppgaver utfører ROR-innkjøp?**
- 4) **Hvordan fungere det interkommunale samarbeidet i praksis ved anskaffelser?**
 - Egne under grupper og møter?
- 5) **Hvilken betydning har korona situasjonen hatt for anskaffelsesfunksjonen?**
- 6) **Hvilke mulige utfordringer står anskaffelsesfunksjonen overfor?**
- 7) **Kommentarer for øvrig?**

Om intervjuet

Intervjuguiden viser de hovedtemaene som vi ønsker å berøre, men det vil selvsagt være anledning til å komme inn på andre temaer når dette er relevant. Vi understreker at det som sies i intervjuene ikke vil bli gjengitt på en slik måte at opphavspersonen kan identifiseres.

Om prosjektet

Prosjektet er en bachelor som omhandler offentlig anskaffelser i nye Molde kommune og hvordan denne funksjonen organiseres. Informasjonen som blir anvendt i arbeidet er i form av dokumentanalyse + selve intervjuet.

1.0 Hovedkapittel (Heading 1)

På dette arket starter sidenummerering og selve besvarelsen (med overskrifter og normaltekst 1,5 linjeavstand). I oppgaverommet (i Fronter) finner du lenker til korte veiledninger, f.eks. om innholdsfortegnelse og overskrifter.

Slett dette avsnittet og overskriftene/innholdet ellers på denne siden, og du kan starte skrivingen av (eller kopiere inn) din besvarelse.

1.1 Underkapittel (Heading 2)

1.1.1 Underkapittel (Heading 3)

1.1.1.1 Heading 4

1.1.1.1.1 Heading 5

1.1.1.1.1.1 Heading 6